

Autores: Lic. Lorena Germain, Mara Anahí Di Bernardi, Ignacio Mascheroni

Correos electrónicos: lorena_germain@yahoo.com.ar , db_mara@hotmail.com ,
igna_mas@yahoo.com.ar

Pertenencia institucional: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (U.N.L.P)

Análisis organizacional de una oficina legal del Ministerio de Desarrollo Humano de la Prov. de Bs. As.

Introducción

Este trabajo constituye una intervención organizacional en la Oficina de Convenios del Area Legal del Programa Unidad de Desarrollo Infantil, que funciona en el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Nos proponemos analizar la organización en diferentes dimensiones, tales como su historia, sus objetivos, su estructura y su cultura. También intentaremos indagar por la existencia de procesos recientes de innovación, adaptación o transplante.¹

Seguiremos un diseño cualitativo de investigación, combinando y complementando diversas herramientas metodológicas como la observación participante, las entrevistas individuales y el análisis documental.

Para realizar las entrevistas en la oficina objeto de estudio, elaboramos un guión flexible que incluyó preguntas generales y específicas sobre la organización y preguntas que intentaron rescatar opiniones y sentimientos personales de los entrevistados.

A su vez, teniendo en cuenta que el Ministerio de Desarrollo Humano es una organización muy compleja y con una estructura cambiante, que incluye diversas realidades en su interior, procuraremos dar cuenta de este panorama mediante una comparación con una oficina dependiente de otra subsecretaría del ministerio. Para esta tarea tomaremos la oficina de Desarrollo Territorial en Áreas Metropolitanas, que pertenece a la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, dependiente a su vez de la Subsecretaría de Coordinación Operativa.

¹ La presente investigación fue realizada como Trabajo Final de la Cátedra de Sociología de las Organizaciones, de la Licenciatura en Sociología de la UNLP, en el año 2007.

En cuanto al análisis documental tuvimos acceso a leyes y decretos, a folletos que nos facilitaron en las diferentes oficinas y a los contenidos de la página Web institucional del Ministerio de Desarrollo Humano.

1. Historia y objetivos de la organización

El *Consejo Provincial de la Mujer* se crea mediante la Ley 11.097 aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires el día 6 de junio de 1991 “con la finalidad de lograr la plena igualdad jurídica, laboral, política, económica y social de la mujer implementando para ello las medidas y políticas necesarias tendientes a eliminar la discriminación de género”².

Al evidenciarse otros sectores de la población socialmente vulnerables, se envía un proyecto de ley para la creación del *Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano* al Poder Legislativo, que el 8 de julio de 1997 la sanciona como Ley 11.737. Con el objetivo de definir, formular, coordinar e implementar políticas, planes, programas y acciones tendientes a brindar soluciones pertinentes para las problemáticas sociales, este organismo resulta ser el de mayor protagonismo en materia de política social bonaerense por espacio de cuatro años.

El 15 de febrero de 2002, a través de la Ley 12.856, se crea el *Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo*. Esta nueva modificación se vincula directamente con la necesidad de brindar soluciones a las nuevas problemáticas sociales generadas por la crisis socioeconómica de 2001/2002. Asimismo se manifiesta la intención de accionar políticas de inclusión social, promover la organización popular y el trabajo genuino.

Finalmente, el 30 de marzo de 2004 con la promulgación de la Ley 13.175 de separación de ministerios, este organismo pasa a ser *Ministerio de Desarrollo Humano*. Hasta la actualidad continúa funcionando de esta manera y organiza sus actividades a través de tres subsecretarías: Subsecretaría de Coordinación Operativa, Subsecretaría de Políticas Socio Económicas y Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

El *objetivo* declarado por la *Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño* es la atención permanente a la niñez, la mujer y las familias en situación de riesgo social. En este sentido desarrolla diversos programas como Violencia Familiar, SAE (Servicio Alimentario Escolar), UDI (Unidad de Desarrollo Infantil), Plan Vida, SAF (Servicio Alimentario Familiar) y Emergencia Habitacional.

² www.desarrollohumano.gba.gov.ar

En este trabajo se va a analizar el *Área Legal* del programa *Unidad de Desarrollo Infantil (UDI)*, específicamente la oficina denominada “*Convenios*”. La misma está ubicada en el octavo piso del Ministerio, en donde se encuentran las oficinas vinculadas con las políticas alimentarias que lleva a cabo la organización.

A continuación mencionaremos los objetivos del programa UDI tal como son expresados públicamente por el Ministerio. Si bien a lo largo de la investigación pudimos observar la implementación de algunos de ellos, no es el fin de este trabajo el análisis exhaustivo de cada una de las políticas propuestas por esta Administración.

El objetivo general del programa Unidad de Desarrollo Infantil, tal como aparece en la página virtual del Ministerio de Desarrollo Humano, es “Fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando, desde la perspectiva de los Derechos del Niño, la atención integral de los niños y propiciando la participación de las familias en la comunidad”.

A su vez, los objetivos específicos propuestos son:

- Brindar atención alimentaria de acuerdo a valores nutricionales requeridos por el grupo de edad de 0 a 14 años en los Jardines Maternales, Casas del Niño, Centros de Atención Integral y Comedores Infantiles.

- Promover el acercamiento y la participación de la familia a fin de que se planifiquen las acciones de acuerdo a las necesidades que ellas presenten.

- Preservar la salud biopsicosocial de los niños propiciando su maduración y un desarrollo sano.

- Crear un clima afectivo y un entorno que el niño viva como propio respetando sus pautas socioculturales y tiempos personales para que su permanencia sea libre, creativa y responsable.

- Realizar experiencias de socialización e incorporación de hábitos de conductas en un ámbito de convivencia y solidaridad que exceda el marco institucional.

- Apoyar el proceso enseñanza-aprendizaje, complementando las acciones de la familia y la escuela o de los Jardines de Infantes, previniendo situaciones de repitencia, ausentismo, deserción, procurando una articulación plena e incentivando la incorporación a la enseñanza formal.

- Promover la formación de grupos de padres a fin de que éstos tengan un lugar de participación donde puedan aportar ideas, plantear inquietudes, buscando resolver conjuntamente los problemas que se les presenten en la crianza de sus hijos y en sus relaciones familiares y comunitarias.

- Fomentar la participación de otros recursos comunitarios articulando acciones para el tratamiento de los aspectos sanitarios, culturales, deportivos, sociales y recreativos, generando capacidad de respuesta frente a las problemáticas que se presentan.

- Constituir y potenciar un grupo de apoyo que sostenga, conduzca y organice los emprendimientos.

La población beneficiaria del programa Unidad de Desarrollo Infantil son los niños de ambos sexos, de 0 a 14 años de edad, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental, priorizándose las siguientes características: necesidades básicas insatisfechas (NBI), familias numerosas, madres o padres solos, desocupación o subocupación de los padres, situaciones de violencia familiar, padres que trabajan y padres con patologías sociales, entre otras situaciones.

La prestación alimentaria es el servicio principal que brinda este programa y varía según la organización beneficiaria de la siguiente manera:

- Jardines Maternales Comunitarios (J. M. C.) y Guarderías (GU): la permanencia en la institución es de jornada completa (de 8 a 17 hs.), brindando tres comidas diarias. Los niños realizan actividades de estimulación a cargo de “mamás cuidadoras” capacitadas o personal docente. Si hay servicios educativos en contra turno, concurren a ellos.

- Centros de Atención Integral (C. A. I): la permanencia en la institución es de cuatro horas (de 8:30hs. a 12:30hs. o de 13hs. a 17hs.), brindando dos prestaciones alimentarias (desayuno y almuerzo o almuerzo y merienda). Igual que en los J. M. C. los niños realizan actividades de estimulación a cargo de “mamás cuidadoras” capacitadas o personal docente.

- Casa del Niño (C. N.): la permanencia en la institución es de jornada completa (8hs. a 17 hs.), brindando tres comidas diarias. El Apoyo Escolar es uno de sus ejes y las actividades están organizadas generalmente como talleres.

- Comedores Infantiles (C. I.): brindan una prestación alimentaria (almuerzo) en el horario de 11 a 12:30 hs. Las actividades colaterales al almuerzo están centradas en la generación de hábitos alimentarios, de convivencia, de aseo e higiene personal, etc.

- Acciones Nutricionales Familiares (ANF): son acciones que no constituyen en sí efectos de cuidado infantil con concurrencia cotidiana de los niños. En algunos municipios existe como entrega de alimentos a familias con niños de 2 a 5 años y, en determinados casos, se realizan con base en los propios emprendimientos que funcionan como Comedores Infantiles, Jardines Maternales y Casas del Niño.

La modalidad de ejecución del programa Unidad de Desarrollo Infantil es la asistencia financiera que se realiza mediante transferencias dinerarias mensuales (subvenciones) a las

instituciones efectoras/convenientes para la prestación de los servicios, según los siguientes conceptos de costeo:

- Jardines Maternales Comunitarios (J. M. C.): perciben \$120. - por mes, por niño, en concepto de “subvención”.

- Centros de Atención Integral (C. A. I): perciben \$ 44,015 por niño, para 22 días, incluidos gastos de organización (monto dinerario de cada almuerzo: \$0,819 per capita, y de cada desayuno: \$0,202 per capita). Sin gastos de organización el monto por niño es de \$31,438 por mes.

- Casa del Niño (C. N.): perciben \$120. - por mes por niño, en concepto de “subvención”.

- Comedores Infantiles (C.I.): perciben \$ 23.628 sin gasto de organización por niño por mes, para 22 días (monto dinerario de cada almuerzo \$0,767 per cápita); con gastos de organización el monto es de \$30,711 por mes.

- Acciones Nutricionales Familiares (ANF): perciben \$ 16,9 por niño, para 22 días.

- Guarderías (GU): perciben 72,072 por niño por mes.

Este programa ejecuta sus acciones prácticamente en todos los distritos de la Provincia de Buenos Aires, excepto en los distritos de General Pinto, Bartolomé Mitre, Municipio de La Costa, General Alvear, Magdalena y Pilar. La fuente de financiamiento de este programa son fondos propios del Ministerio de Desarrollo Humano (Rentas generales).

Para acceder al programa como potenciales responsables de convenio se debe presentar cierta documentación. En el caso de los Municipios se exige el proyecto de funcionamiento (se entrega desde el Programa la Guía de Proyecto), la nómina de niños beneficiarios (se entrega desde el Programa la planilla de matrícula), los datos de Cuenta en el Banco Provincia de Buenos Aires y la ordenanza que refrenda el Convenio. En el caso de las Organizaciones no Gubernamentales se exige el proyecto de funcionamiento (sobre la base de la “Guía de Proyecto” suministrada por el Programa), la nómina de niños beneficiarios (“planilla de matrícula”), el certificado de vigencia de la personería jurídica, la copia certificada del acta de comisión actualizada, la copia certificada del acta de comisión designando a la persona autorizada para la firma del convenio, el estatuto, el reconocimiento como entidad de bien público, la memoria y balance (1 año de antigüedad) y los datos de cuenta en el Banco Provincia de Buenos Aires.

Por último, los potenciales beneficiarios del programa, para su ingreso a los emprendimientos, deben acceder a un informe socio-ambiental y presentar fotocopias de DNI

de los padres o responsables y de los niños ingresantes; certificado de salud y de vacunas, fotocopia de la partida de nacimiento y, si los padres trabajan, su recibo de sueldo.

2. La estructura organizacional

Antes de caracterizar la estructura de la oficina objeto de estudio, es importante aclarar que la misma lleva muchos años de funcionamiento y no ha sufrido modificaciones a pesar de las reformas estructurales que afectaron al Ministerio. Se trata de una oficina donde se llevan a cabo tareas puramente administrativas, de carácter legal y con alto grado de rutinización. Consideramos que la estructura de esta oficina puede diferir de la de otras oficinas dentro del Ministerio, más dinámicas o afectadas por los cambios frecuentes.

La estructura de la oficina analizada, se aproxima a la tipología ideal de burocracia mecánica que plantea Mintzberg. Es conveniente mencionar que un tipo ideal es una categoría pura, por lo tanto no se pretende que se ajuste exactamente a la realidad en todas sus características.

Este tipo es lo más parecido al esquema desarrollado por Weber, que implica responsabilidades, calificaciones, canales de comunicación rígidos, reglas de trabajo estandarizadas y una jerarquía de autoridad definida.

Según Mintzberg, una estructura del tipo puro de burocracia mecánica se encuentra en ambientes simples, estables y, en consecuencia, predecibles. De esta manera las tareas que se realizan son repetitivas. Así, “la burocracia mecánica se encuentra típicamente en la organización madura, lo suficientemente grande para tener el volumen de trabajo operativo necesario para su repetición y estandarización, y lo suficientemente antiguo como para haber podido establecerse sobre las normas que desea usar”³.

Los componentes de una estructura básica son el núcleo operativo, la línea media, y la cumbre estratégica, además de la tecnoestructura y el staff de apoyo. En el caso de las burocracias mecánicas estos componentes tienen las siguientes características:

- un *núcleo operativo* con poca o nada discrecionalidad en su trabajo, que desempeña tareas simples, repetitivas y muy formalizadas. En nuestro caso particular una de las entrevistadas comenta “*por ejemplo, acá se trabaja con becas y está estipulado cuántas becas puede recibir una institución. Si vos pensás que tiene que recibir más porque tiene muchos*

chicos no se las podés dar, lo que le podés decir a la gente es cómo manejarse para poder conseguirla, pero vos la decisión no la tomás”.

- una *línea media* que tiene como una de sus tareas el rol de enlace con los analistas de la tecnoestructura para incorporar sus normas hacia abajo a las unidades operativas, y a su vez apoyar las corrientes verticales de la estructura. De esta manera, el trabajo de los gerentes de línea media está en gran medida estandarizado, quitando mucho de su poder para coordinar y colocándolo en los sistemas diseñados por los analistas. De allí el poder de los analistas y la debilidad de la línea media.

- una *tecnoestructura* que es la parte clave de la organización, comprende a los analistas que realizan la estandarización de los procesos de trabajo. Es el mecanismo coordinador principal. Si bien carecen de autoridad formal y oficialmente solo pueden aconsejar, en realidad poseen importante poder informal. Este poder se gana por un lado a expensas de los operadores, cuyo trabajo formalizan los analistas, y por otro lado de los gerentes de línea media, que de otra manera supervisarían directamente a los operadores. De esta manera, la formalización del comportamiento y los procesos de trabajo emergen como parámetros claves del diseño.

- una *cumbre estratégica* que es la que tiene el poder formal y formula los planes de acción que la línea media y el núcleo operativo ejecutan. Mintzberg sostiene que la burocracia mecánica es una estructura muy centralizada, “el poder *formal* reside claramente en la cima; la jerarquía y la cadena de autoridad son conceptos fundamentales. Pero también lo hace gran parte del poder *informal*, ya que este reside en el conocimiento, y sólo en la cima de la jerarquía se une el conocimiento segmentado. Los gerentes de la línea media son relativamente débiles y los trabajadores del núcleo operativo difícilmente tienen poder...”⁴. Quienes comparten el poder informal con los altos gerentes son los analistas de la tecnoestructura, en este sentido se puede decir que la burocracia mecánica es centralizada en la dimensión vertical y descentralizada solo en una extensión limitada de la horizontal. Así lo expresa una empleada “*Acá todo se consulta. No hay nada escrito pero todo se consulta. Primero a la directora de la unidad y ella al director provincial y él al ministro. Cualquier boludez se consulta*”.

³ MINTZBERG, Henry; “*Diseño de organizaciones eficientes*”, Ed. El Ateneo, Argentina, 1992, página 145.

⁴ MINTZBERG, Henry; op. cit.; página 143.

Sobre las características de la burocracia mecánica, Mintzberg también observa que existe una cierta obsesión por el control, “una mentalidad de control la impregna de arriba abajo”. Esto lo ve reflejado en dos hechos centrales, por un lado se intenta eliminar la incertidumbre y por otro se establece un sistema de control para contener los diversos conflictos que esta estructura posee. “El problema de la Burocracia Mecánica no es desarrollar una atmósfera abierta, donde los individuos puedan discutir los conflictos, sino imponer una atmósfera cerrada, estrechamente controlada, donde el trabajo pueda ser hecho a pesar de ellos”⁵.

Sin embargo, en el caso de estudio, no observamos un control interno tan estricto. Como ejemplo, podemos mencionar el sistema de control formal sobre el horario de trabajo y la asistencia por medio del marcado de tarjeta. Según lo revelan las entrevistadas, este sistema no rige para los empleados que poseen las mayores categorías mientras que muchos empleados evaden el control argumentando viajes, que no realizan. Esto último es una práctica extendida entre los empleados que forman parte de aquellas oficinas en las que parte del trabajo se realiza fuera del Ministerio.

Por último, este autor identifica una burocracia mecánica pública donde el control externo es frecuentemente más pronunciado, ya que tienen que dar cuenta al público de sus acciones. “Todo lo que hacen debe parecer justo, especialmente su trato de clientes y su contratación y promoción de empleados”⁶. En este sentido creemos que el tipo ideal se aleja y mucho de nuestra organización, ya que como nos comenta una entrevistada, cada nueva gestión implica cambios en los destinatarios de los programas que maneja la oficina, *“hay muchos que hace mucho tiempo reciben el plan y no cambian, por ejemplo Cáritas pero los que van ingresando son los amigos del funcionario de turno. Con una nueva gestión algunos quedan, pero a otros se les da de baja”*. Asimismo, esta persona, también habla sobre la contratación y promoción de los empleados, *“todos entramos (al Ministerio) por política, por algún padrino”, “ya hace como 15 años que no hay carrera administrativa, ni hay ascensos, nada (...) No hay carrera administrativa como para ir ascendiendo y teniendo más sueldo. Las categorías que nosotros tenemos son las de hace 15 años. Porque antes vos cada dos años ascendías automáticamente, si no había concurso también lo hacías, pero después se congeló. (...) Ni siquiera podés ascender hoy por mecanismos informales”*.

⁵ MINTZBERG, Henry; op. cit., página 142.

⁶ MINTZBERG, Henry; op. cit., página 148.

3. Procesos de innovación, adaptación y transplante

A fines de los años 70 “las distintas administraciones públicas de los países desarrollados están implicadas en una serie de profundos cambios y transformaciones con las que, en principio, tratan de mejorar la prestación de servicios públicos, así como adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas”⁷. Con el nombre de proceso de modernización, estos cambios también fueron implementados más tarde en el resto de los países. En Argentina, Blutman y Méndez Parnes señalan que el plan de modernización iniciado en el año 2000 comprendió diferentes lineamientos, siendo los principales el cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, la transparencia, la carta compromiso con el ciudadano y la planificación estratégica.

Los procesos de modernización implicaron una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos y técnicas de gestión propias del ámbito privado. Esto ha generado importantes debates y ha promovido la reflexión de distintos autores preocupados por la administración pública. Echebarría y Mendoza, por ejemplo, subrayan la necesidad de reconocer los rasgos distintivos de la gestión pública, ya que éstos se convierten en condicionantes para la aplicación de las técnicas de gestión empresarial. Por su parte, Metcalfe advierte que hasta el momento “la reforma de la gestión pública ha sido ... la imitación de la administración de empresas; el desafío que se presenta ... es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado”⁸.

En su artículo “*La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*”, Metcalfe marca una diferencia entre las técnicas de gestión pública en el nivel micro (organizacional) por un lado, y los problemas de la gestión pública que conciernen al nivel macro (interorganizacional), por el otro. Para este autor, la creciente complejidad y el dinamismo propio de las sociedades actuales, vuelven insuficientes a las “tres E” (eficiencia, eficacia, economía) que formaban el eje de las reformas en los años 80, y propone que los cambios en la gestión pública se basen en las “tres D”: diagnóstico, diseño y desarrollo.

El diagnóstico supone definir claramente los problemas que afectan a los gobiernos. El diseño es fundamental para elaborar reformas, principalmente cuando se trata de sistemas

⁷ VILLORIA, Manuel; “Capítulo 3. Modernización Administrativa y gobierno postburocrático”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., (compiladores), “La nueva administración pública”, Ed. Alianza, página 77.

⁸ METCALFE, Les; “*La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*”, en “¿De burócratas a gerentes?”, Ed. Carlos I. Marrodán – BID, Washington DC, 1999, página 48.

complejos e inter-relacionados como son las administraciones públicas. Por último, Metcalfe entiende por desarrollo al proceso de adaptación y aprendizaje permanente, ya que para él la reforma del estado no es estática.

Por su parte, Echebarría y Mendoza consideran que es necesario conocer las características específicas del ámbito público antes de aplicar técnicas de gestión empresarial. “La especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas que aquella conlleva, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de alguno de ellos”⁹.

Los autores afirman que las premisas que subyacen a las técnicas de gestión empresarial son la primacía de la lógica de adaptación al entorno, un modelo de decisión racional, un sesgo marcado hacia la cuantificación y un marcado carácter intraorganizativo. En relación a esto mencionan dos grupos de técnicas, uno relativo a la dirección general y otro relativo a funciones o actividades determinadas. Entre las primeras encontramos la planificación estratégica, la gestión de los procesos de cambio organizativo, la dirección por objetivo y la dirección por proyecto. En el segundo grupo de técnicas se destacan el marketing, la dirección de operaciones, el diseño organizativo, la dirección de recursos humanos, la gestión de servicios, la gestión financiera, la gestión del sistema de información y el control de gestión.

Según Echebarría y Mendoza, las técnicas empresariales que más fácilmente se adaptan a las organizaciones públicas son aquellas que dependen menos del entorno propio de lo público. Como ejemplo mencionan a la dirección de operaciones y a los sistemas de información. En cambio, los autores sostienen que cuando se requiere la cooperación entre organizaciones las técnicas que se importan desde lo privado deben ser ampliamente reconceptualizadas.

En nuestro caso particular nos fue difícil recabar datos relativos a la modernización estatal, tanto por medio de las entrevistas realizadas como del material informativo al que tuvimos acceso. Podemos mencionar, por ejemplo, la definición de objetivos particulares para cada área del Ministerio, que al menos formalmente aparecen en documentos escritos y en el portal web de la organización. Esto se puede pensar como la importación de la técnica “dirección por objetivos” (DPO), que “se caracteriza por su orientación hacia la acción y la consecución de los objetivos organizativos establecidos para un determinado periodo”¹⁰.

⁹ ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier; “*La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público*”, en “¿De burócratas a gerentes?”, Ed. Carlos I. Marrodán – BID, Washington DC, 1999, página 24 – 25.

¹⁰ ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier, op. cit., página 28.

A su vez, creemos que también es posible reconocer la técnica “gestión de sistemas de información”, que “abarca los distintos sistemas de información de la empresa (de contabilidad, estadística comercial y productiva, bases de datos, etc), así como las tecnologías necesarias de tratamiento de la información (hardware y software). Si bien esto no lo observamos en la oficina analizada, sí se da en la oficina de Desarrollo Territorial donde trabajan con programas de computación específicos, llevan registros y elaboran estadísticas relacionadas con los proyectos que desarrollan.

Con respecto a la capacitación y la evaluación de resultados, desde el Ministerio existe un proyecto de fortalecimiento institucional que es parte del Programa de Apoyo a la Inversión de los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires, convenio entre el BID-MDH. Los objetivos del Proyecto de Fortalecimiento Institucional que figuran en la página web del Ministerio son los siguientes:

a. Generación de los instrumentos técnicos y de información necesarios para una adecuada formulación de políticas de desarrollo humano y asistencia a los sectores en situación de vulnerabilidad social y económica, que tomen al sujeto de la acción política provincial en todas las etapas de su vida, generando acciones positivas desde el estado para generar oportunidades y potenciar el desarrollo de todos y cada uno de los bonaerenses en situación de riesgo, desde el momento de su concepción y a través de todas las eventualidades de su ciclo vital.

b. Reordenamiento del servicio ministerial en base a las actividades y programas, agrupados funcionalmente por tipo de servicio y localización geográfica.

c. Reorganización y modernización de los sistemas administrativos e informáticos de soporte a la gestión para lograr un servicio eficiente, territorialmente desconcentrado en lo operativo y funcionalmente concentrado en los niveles de decisión y control.

d. Capacitación de las estructuras burocráticas del MDH y de las ONGs que interactúan en la gestión de beneficios para lograr un funcionamiento ordenado y controlado de la gestión ministerial.

e. Construcción e implementación de un sistema de información y control gerencial que alimente los criterios de formulación y control de las políticas públicas.

f. Asistencia y apoyo a los procesos de planificación y gestión de las acciones locales con información pertinente sobre las características y dimensiones de la demanda social en todos los niveles.

g. Formulación e implementación de estrategias de desarrollo local con los distintos Municipios y demás Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales, elaborando instrumentos de intervención en la cuestión social centrados en los principios y valores del desarrollo humano.

Mas allá de lo expuesto, en las entrevistas realizadas encontramos un panorama diferente que concuerda con lo expresado por Blutman y Méndez Parnes acerca del uso de fondos provenientes del financiamiento externo (BM y BID). En este sentido señala que “los resultados obtenidos pueden considerarse como dispares, destacándose el uso, como ‘carnada’, de supuestas nuevas tecnologías administrativas e informáticas modernas”¹¹. Por ejemplo, en la oficina de convenios una entrevistada nos dijo *“no hay evaluación ni capacitación, o si están no llegan. Lo que recuerdo es cuando aparecieron las computadoras, pero de eso hace mucho”*. Sin embargo, otra empleada de la misma oficina, en la actualidad, está finalizando la escuela secundaria, lo cual es parte de un proyecto de capacitación del gobierno provincial. Si bien esto no es una política institucional propia del Ministerio de Desarrollo Humano, se enmarca dentro de la capacitación de los empleados públicos organizada por el IPAP.

Por otra parte, personal de la oficina Desarrollo Territorial plantea que las capacitaciones dependen de cada dirección y, en última instancia, de las personas que asuman ese cargo. En esta oficina, de hecho, se está organizando por iniciativa propia una jornada de capacitación con invitados internacionales. Principalmente estará destinada a quienes trabajan en dicha oficina, pero se piensa en la posibilidad de incluir al resto de los empleados del ministerio.

Allí también se ha implementado un sistema de evaluación del trabajo mediante la elaboración de informes sobre cada viaje realizado, estadísticas, e informes mensuales del área.

A modo de comentario, podemos mencionar que ante la pregunta por los cambios de gestión y si estos repercuten sobre la forma de trabajo, los empleados de ambas oficinas dieron respuestas similares. En este sentido marcaron la ausencia de una nueva política a nivel

¹¹ BLUTMAN Gustavo y MÉNDEZ PARNES Soledad; *“Reformas administrativas del Estado y Cultura”*, en II Congreso Argentino de Administración Pública, 2003, página 5.

institucional y en consecuencia la ausencia de cambios importantes. De producirse, comentan, las modificaciones dependen exclusivamente de las decisiones que tomen los nuevos directores de área.

Por último, es interesante señalar que las reformas administrativas del Estado han sido extensamente analizadas desde diferentes enfoques, pero como sostienen Blutman y Méndez Parnes el tema de la cultura organizacional del sector público “ha sido descuidada en una doble perspectiva. Por un lado, en el diseño e implementación de los proyectos reformistas; y por el otro, en los estudios académicos sobre el tema de la reforma del estado”.

4. La cultura organizacional

Schein define la cultura organizacional como “un modelo de presunciones básicas - inventadas o descubiertas por una organización para resolver sus problemas - que ejercen su influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir tales problemas”.

La cultura se va consolidando a partir de prácticas repetidas que se cristalizan convirtiéndose en realidades que no se cuestionan y se perciben como naturales. En este sentido se afirma que la cultura es un elemento estable de la organización de difícil modificación ya que representa el aprendizaje acumulado de un grupo.

A su vez, existen manifestaciones visibles y no visibles de la cultura. Entre las primeras se encuentra el modo de vestir, la forma en que se distribuye el espacio físico, entre otros, mientras que las segundas se refieren a las dimensiones inconscientes y fuertemente condicionantes del comportamiento.

Tanto Felcman como Blutman y Méndez Parnes plantean tres niveles de la cultura organizacional que van desde lo más visible a lo no visible. El primero de estos niveles y el más sencillo de observar son los artefactos culturales, es decir, aquello que se puede ver, oír, sentir y tocar cuando se circula por el espacio físico de la organización. El segundo nivel son los valores expuestos y se manifiestan en la forma de actuar en una institución, por ejemplo podemos mencionar el valor de la integridad, la ética, la orientación a los usuarios, la calidad de servicios, etc. Por último, el tercer nivel son las presunciones básicas compartidas. Este es el nivel más profundo y está relacionado estrechamente con la historia de la institución, dado que son aquellos valores y creencias que los fundadores y líderes clave impusieron y con el paso del tiempo se convirtieron en “verdades absolutas”.

Para tener una primera aproximación a la cultura de la oficina de convenios realizamos una observación participante, previa a las entrevistas. En este caso pudimos observar el primer nivel cultural, es decir, los artefactos culturales.

Al momento de la observación había en la oficina tres de las cinco empleadas. Todas estaban bien vestidas, sin embargo una de ellas usaba jean, lo que denota cierto grado de informalidad dentro de la organización.

La oficina es un lugar chico que no tiene vista a la calle, pero sí tiene amplios ventanales orientados al pulmón del edificio lo que le da gran luminosidad. Hay cinco escritorios, enfrentados y pegados entre sí, ya que el espacio es restringido. También hay una biblioteca y varios muebles archivadores que contienen los expedientes. Sobre los escritorios hay muchos papeles y carpetas, y sólo en uno de ellos hay una computadora. Prácticamente no hay espacio de circulación.

Mientras estábamos charlando pasó una chica ofreciendo pullóvers y las empleadas quisieron verlos. Nos comentaron que eso es algo característico dentro del Ministerio, pasa gente por las oficinas ofreciendo diversas cosas, como ropa, comida, bijouterie, etc.

Parece haber un clima distendido entre las empleadas. Una de las ellas nos sugiere realizar las entrevistas temprano en la mañana, ya que hay más tranquilidad en la oficina.

Como ya fue mencionado, la oficina de convenios se encuentra en el octavo piso. Allí hay varias oficinas y todas dependen de una misma dirección. Si bien no tuvimos acceso a la oficina de la directora, lo que pudimos observar (ya que la puerta estaba abierta) es que la misma da a la calle y tiene piso alfombrado. También tiene un amplio escritorio y una computadora.

La cultura organizacional también puede ser estudiada a partir de una tipología compuesta por cinco categorías: *paternalista*, *anómica*, *apática*, *exigente e integrativa*. Blutman y Méndez Parnes consideran a las tres primeras categorías como tipos culturales tradicionales, mientras que los tipos exigente e integrativa son considerados como tipos culturales modernos.

Si centramos la atención en nuestro caso de análisis, consideramos que son dos los tipos culturales que predominan: el *anómico* y el *apático*. “La cultura anómica suele expresarse como desinterés, indiferencia y falta de compromiso con la organización, caracterizada por un estado de incertidumbre y confusión. La pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas o de un sistema de premios y castigos, la escasa seguridad laboral (...) la baja circulación de información son indicadores de anomia”¹².

¹² BLUTMAN Gustavo y MÉNDEZ PARNES Soledad; op. cit., página 11.

Como indicadores de este tipo cultural podemos citar pasajes de algunas entrevistas por demás elocuentes. Por ejemplo una empleada nos decía *“Respecto a los salarios nos dan URPEs, que es algo así como una recomposición salarial, y después se nos arregla con horas extras o viáticos, pero el Estado es el primero que paga en negro. (...) No hay carrera administrativa como para ir ascendiendo y teniendo más sueldo. Las categorías que nosotros tenemos son las de hace 15 años. Porque antes vos cada dos años ascendías automáticamente, si no había concurso también lo hacías, pero después se congeló”*.

Por su parte, otra empleada afirma *“acá hay muchísima gente con depresión, porque se perdió la cultura del trabajo, la gente no tiene ganas de venir”*.

A su vez la cultura anómica puede relacionarse con los cambios de estructura frecuentes en el Ministerio y con los sucesivos cambios de gestión que, nos comentan, crean un clima de incertidumbre en toda la organización. Si bien estos cambios no afectan la estructura de la oficina de convenios por ser un programa con antigüedad, sí es afectada por dicho clima de incertidumbre.

Respecto al tipo cultural apático, éste “se caracteriza por la excesiva prudencia en la administración y gestión, que se expresa a través del apego a las normas y reglas, el estilo conservador, altos niveles de rutina en la asignación de las tareas y en su realización (...) la subestimación de la innovación y la creatividad. Suele asociarse la apatía a las organizaciones de fuerte tradición burocrática”¹³.

Reconocemos en algunos de nuestros testimonios este tipo cultural. Por ejemplo, cuando le preguntamos a una empleada sobre los cambios de gestión y si éstos repercuten en su trabajo, ella nos comenta *“en esta oficina muy poco, te pueden decir ‘esta disposición se hace así’, pero son cosas tontas, que no hacen al funcionamiento de la oficina ... porque se trata de programas muy viejos, el SAE (alimento para comedores escolares), el VIDA, son programas que ya están funcionando desde hace muchos años”*.

La prudencia en la administración y gestión también se ve reflejada en otros comentarios, como por ejemplo *“Acá todo se consulta. No hay nada escrito pero todo se consulta. Primero a la directora de la unidad y ella al director provincial y él al ministro”*.

Sin embargo, en la oficina de Desarrollo Territorial, no observamos lo mismo. Nos hablan de reuniones semanales con el director del área y la posibilidad de tener un diálogo fluido con él. Si bien existe la jerarquía, los procesos de decisión parecen ser más grupales. Creemos que esto tiene estrecha relación con la diferencia de funciones que se desempeñan en

¹³ BLUTMAN Gustavo y MÉNDEZ PARNES Soledad; op. cit., página 11.

las distintas oficinas. Mientras en la oficina de convenios se realiza un trabajo meramente administrativo, en la oficina de Desarrollo Territorial se diseñan proyectos de desarrollo comunitario (gestión de microcréditos, infraestructura comunitaria, grupos de financiamiento solidario, etc.). A su vez, hay contacto permanente con la gente y se pueden ver los resultados del trabajo realizado.

En relación con esto último, en dicha oficina una entrevistada nos comenta que se trabaja con entusiasmo; según sus palabras, *“el trabajo es apasionante”*. También agrega que en esta oficina hay mucho trabajo y esto se relaciona con el hecho de que en la actualidad el desarrollo local es un tema *“de moda”*. Por ello creemos que en la oficina de Desarrollo Territorial nos podemos distanciar del tipo cultural apático que veíamos en la oficina de Convenios.

5. Comentarios finales

Esta investigación ha sido tan sólo una primera aproximación al análisis organizacional dentro de una estructura tan extensa y compleja como el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, hemos procurado dar algunos ejemplos de la diversidad de situaciones y de la variedad organizacional que pueden existir dentro del ministerio, a través del estudio del caso de la Oficina de Convenios del Área Legal del Programa Unidad de Desarrollo Infantil, y de su contraste con la oficina de Desarrollo Territorial en Áreas Metropolitanas.

Estimamos que un análisis de mayor profundidad del Ministerio de Desarrollo Humano sería un tema muy interesante para nuevas investigaciones. Por ello esperamos en el futuro poder ampliar y revisar lo expuesto en este trabajo.

Bibliografía

AGUIRRE SÁDABA, Alfredo, CASTILLO CLAVERO, Ana María y TOUS ZAMORA, Dolores; *“Administración de Organizaciones. Fundamentos y aplicaciones”*, capítulo 9, Ed. Pirámide, 1999.

BLUTMAN Gustavo y MÉNDEZ PARNES Soledad; *“Reformas administrativas del Estado y Cultura”*, en II Congreso Argentino de Administración Pública, 2003.

ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier; *“La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público”*, en *“¿De burócratas a gerentes?”*, Ed. Carlos I. Marrodán – BID, Washington DC, 1999.

FELCMAN, Isidoro; *“Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina”*, en VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

METCALFE, Les; *“La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”*, en *“¿De burócratas a gerentes?”*, Ed. Carlos I. Marrodán – BID, Washington DC, 1999.

MINTZBERG, Henry; *“Diseño de organizaciones eficientes”*, Ed. El Ateneo, Argentina, 1992.

VILLORIA, Manuel; *“Capítulo 3. Modernización Administrativa y gobierno postburocrático”*, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., (compiladores), *“La nueva administración pública”*, Ed. Alianza.